SEÑOR PRESIDENTE.- Habiendo número, está abierta la sesión.

(Es la hora 14 y 40 minutos).

El primer punto del Orden del Día es el proyecto de ley referido al Código del Proceso Penal. En el transcurso de los últimos tiempos hemos recibido, entre otras, una solicitud de audiencia de la Asociación de Magistrados Fiscales del Uruguay. Por su parte, la Comisión estableció un régimen de trabajo en función del cual tuvimos una serie de entrevistas con la Comisión que elaboró dicho Código, ya que esas instancias nos parecían fundamentales a fin de ilustrarnos acerca del alcance del proyecto, dado que se trata de un trabajo serio que valoramos enormemente y frente al que tenemos la mejor disposición. En consecuencia, y sin perjuicio de otras reuniones que mantendremos con esa Comisión, hemos decidido seguir avanzando y recibiendo las opiniones que se deseen aportar. En ese sentido, hemos dado lugar con mucho gusto a la solicitud de entrevista que nos han hecho llegar los representantes de la Asociación de Magistrados Fiscales del Uruguay. Escucharemos con mucho gusto lo que nos quieran decir nuestros invitados, en el entendido de que será muy positivo para este proyecto de reforma del Código del Proceso Penal, en el caso de que, tal como esperamos, se apruebe.

SEÑOR ARAÚJO MENA.- En primer lugar, señor Presidente, quiero decir que hemos recibido con beneplácito esta invitación para hacer nuestros aportes. En principio, vamos a dar a conocer nuestra posición institucional y luego quedaremos a disposición de los señores Senadores para cualquier aclaración o comentario que entiendan especialmente importante por parte del cuerpo de Fiscales.

Por otra parte, quiero decir que hace un tiempo esta Comisión designó, a su vez, otra Comisión especializada, a efectos de analizar el proyecto de Código del Proceso Penal. Esa Comisión fue presidida y coordinada por el doctor Carlos Negro, que está aquí presente, y recibió como miembros obligados a dos representantes de la Comisión que elaboró el anteproyecto que hoy está a estudio; me refiero a la doctora Adriana Edelman y al doctor Fernández Dovat. Asimismo, junto a otro grupo de colegas hemos analizado, primero globalmente y luego en forma pormenorizada, el articulado y los diferentes temas que se plantearon.

Me gustaría que el doctor Negro, en su calidad de coordinador, y luego los representantes miembros de la Comisión hicieran uso de la palabra –ya que han sido ellos quienes realmente estudiaron el tema– y den, en primer lugar, un pantallazo general de los temas para quedar luego abiertos a las posibles inquietudes planteadas por los señores Senadores.

SEÑOR NEGRO.- Antes de comenzar a delinear el objeto de nuestra intervención, quiero aclarar que somos representantes de una asociación, de un gremio de Fiscales y que traemos a esta Mesa la posición de los Fiscales agremiados.

Sin perjuicio de haber tenido en la Comisión de Reforma del Código de Proceso Penal a destacados integrantes de este gremio –el doctor Fernández Dovat y la doctora Edelman que nos han representado de una forma por demás solvente–, nos pareció que al solicitar esta entrevista sería necesario reforzar el planteamiento de ellos ante la Comisión y mostrar a los señores Senadores la unidad de criterios que existe con respecto a lo que se va a exponer.

Los Magistrados Fiscales queremos manifestar al Senado y a los señores Legisladores que estamos absolutamente convencidos de la necesidad de la reforma del Código de Proceso Penal y que hemos trabajado mucho –en la medida de nuestras posibilidades y estamos dispuestos a hacerlo aún más–, colaborando con su diseño e implementación. Creemos que el Ministerio Público debe ser uno de los protagonistas fundamentales en la reforma judicial; no hay reforma judicial en el país sin un Ministerio Público que se transforme en su protagonista y –citando palabras de un ex Fiscal de Corte– en el verdadero eje de un sistema de justicia renovado.

Seguramente, el protagonismo del Ministerio Público va a redundar –a criterio de los Fiscales– en una mayor eficiencia y eficacia del sistema de Justicia, en una mayor receptividad de las demandas de la sociedad en un momento muy especial del país en que se reclama una intervención distinta de la Justicia y, sobre todo, más eficiente. Queremos enmarcar ese protagonismo en una reforma que nos incluya como actores e interlocutores de las políticas criminales. Estamos convencidos de que estas políticas deben ser discutidas principalmente con el Ministerio Público, el cual tiene que colaborar con el

sistema político –es el legitimado para el diseño de las políticas criminales– en el planteo de las necesidades que encuentra en esa sociedad que le reclama y demanda justicia.

Actualmente, la posición de la víctima en el proceso penal está absolutamente relegada y desconocida –podríamos decir ninguneada–, por lo que estamos convencidos de que el Ministerio Público debería tener a su fiel aliado y representante en un proceso penal que hoy la ignora. A su vez, la sociedad también está demandando una mayor protección en ese sentido.

Por otro lado, los fiscales también estamos convencidos de que tenemos que rendir cuentas de nuestra gestión a las autoridades públicas; creemos que nosotros somos quienes tenemos que presentar al sistema político y a la sociedad en general los resultados y los números de esa gestión. Quizás se pretende exigir a los señores jueces que presenten resultados de su gestión cuando, en realidad, su función es preservar las garantías y eso no se mide en números. Por lo tanto, entendemos que nosotros como persecutores sí tendríamos que manejar números y dar cuenta de los resultados obtenidos en el marco de un diseño de seguridad pública que nos ponga como persecutores en acción penal.

Esa aspiración de los fiscales en el sentido de desarrollar esta tarea y este desafío bastante provocador que nos planteamos, inexorablemente pasa por un rediseño del Ministerio Público, porque debemos decir que hoy se encuentra en una situación muy precaria, de desprotección y falta de atención. En consecuencia, creemos que es necesario que se ponga una mirada decidida sobre este Ministerio ya que, en el caso de que se apruebe la reforma, este pasará a ser la vedette de la misma. Queda claro que sin esta mirada y sin asignar a la Fiscalía los recursos y la dotación que merece, la reforma podría estar condenada al fracaso y eso, de acuerdo con nuestro punto de vista y humilde entender, significaría un retroceso o un detenimiento de los procesos de reforma, quizás por muchos años. Entendemos que no nos deberíamos dar el lujo de ver fracasada una reforma procesal por falta de asignación de recursos al Ministerio Público, los que son absolutamente necesarios para poder aceptar este hermoso desafío.

Como dijo anteriormente el doctor Araújo Mena, hemos trabajado en el diseño de algunas pautas para esta discusión y para el momento en que fuéramos convocados por el poder político, por nuestros colegas los jueces o por los defensores. Ante la posible pregunta de qué es lo que necesita el Ministerio Público, delineamos algunas ideas que, por supuesto, no son definitivas y que tienen como base la reforma que se realizó en Chile, comparando la población de ese país con la nuestra y tomando en cuenta la relación que existe en los departamentos entre el número de jueces y de fiscales. Así, arribamos a algunas conclusiones que vamos a dejar a los señores Senadores para que puedan contar con ellas y saber qué piensan los fiscales sobre la asignación de recursos humanos. Evidentemente, no hicimos un costeo de los recursos materiales porque no tenemos la capacidad ni la capacitación como para hacerlo.

También trajimos a esta mesa un comunicado que recientemente elaboró la Asociación de Fiscales, dirigida a la opinión pública en ocasión de que algunos Ministros de la Suprema Corte de Justicia –particularmente su Presidente el doctor Van Rompaey, el doctor Ruibal y la Ministra del Tribunal de Apelaciones, doctora Klett– hicieran ciertas manifestaciones en ocasión de una reunión con autoridades policiales. Nosotros entendimos del caso aclarar esas expresiones porque nos pareció que de alguna manera se estaba siendo injusto con los fiscales y su labor diaria. Allí se habla de falta de capacitación o algo por estilo y por eso la Asociación emitió un comunicado que contiene algunos conceptos que se pueden aplicar a la idea del Ministerio Público y de los fiscales en el planteamiento a realizar. Por nuestra parte, estamos a disposición de los señores Senadores para escuchar sus planteamientos y consultas.

SEÑOR MICHELINI.- ¿Podrán hacernos llegar el material?

SEÑOR NEGRO.- Ya entregamos el proyecto presupuestal. En él aclaramos que no creemos que de un día para el otro se pueda implementar un proceso de reforma, al menos con estas características. Entendemos que lo más indicado sería una aplicación paulatina, por sectores o por departamento. Para eso es necesario ver las diferencias entre los departamentos y las realidades de cada uno. En la primera etapa, nos parece pertinente tener un departamento con una cantidad de población importante, y alguna ciudad de menor población para ver cómo se comporta el Código en las diferentes realidades.

SEÑOR MICHELINI.- Quiero hacer una pregunta ya que nos han ilustrado sobre la modificaciones del Código del Proceso Penal. En la rendición de cuentas, el Poder Ejecutivo envió una serie de modificaciones que fueron pedidas por el Poder Judicial, y algunas incluyen la modificación del propio Código del Proceso Penal vigente. Me gustaría saber si tienen alguna opinión al respecto y, si aún no la tienen, más adelante podrían hacerla llegar por escrito. Me pregunto si esas modificaciones ayudan; si es

que el Código del Proceso Penal se ve mejorado; y si son necesarias. Me gustaría escuchar una opinión al respecto.

SEÑOR NEGRO.- No me queda claro cuáles son las modificaciones.

SEÑOR PRESIDENTE.- La Rendición de cuentas incluía un conjunto de artículos que modificaban el actual Código del Proceso Penal.

SEÑOR MICHELINI.- La idea no es improvisar una respuesta en este momento, sino que estudien el material y luego nos respondan. El Código será aprobado este año en la Cámara de Senadores, pero habrá que ver cuál es la transición, cuándo se aprueba en la Cámara de Representantes, y si es así hay que esperar para saber si tiene modificaciones y vuelve a la Cámara de Senadores. Además, doy por hecho que el Poder Ejecutivo recoge sugerencias de la Suprema Corte de Justicia, que son buenas, y van en la misma dirección pero, de todas formas, me gustaría que nos hicieran algún comentario. No estoy pidiendo que vengan a Comisión sino que lo hagan por escrito. En todo caso la Secretaría les puede facilitar el comparativo que nos han dado sobre el Código vigente, que tenemos a estudio y las modificaciones de la Rendición de Cuentas.

SEÑOR PRESIDENTE.- Le hemos entregado una copia al señor Presidente de la Asociación de Magistrados, por lo tanto, si lo estiman pertinente pueden enviar el informe por escrito.

SEÑORA EDELMAN.- Ya que estamos hablando de la Rendición de Cuentas, me pregunto si se previó algún tipo de norma genérica o específica sobre la eventual aprobación del Código.

SEÑOR PRESIDENTE.- Ese es un tema que conversaremos con el Ministerio de Economía y Finanzas y, aparentemente, sería objeto de una norma específica que no vendría en la Rendición de Cuentas. Eso es lo que hemos avanzado hasta el día de hoy. Actualmente, estamos abocados a trabajar sobre las distintas facetas y dimensiones de la futura aplicación de un nuevo Código del Proceso Penal; esto es, sobre su contenido, la forma que hace, tanto a la estructura de las Fiscalías como a los recursos que eventualmente se puedan llegar a necesitar, y a la manera en que las partes interesadas, es decir, la Suprema Corte de Justicia, consideran que será su entrada en vigencia. Ahora bien, más allá de que en su momento invitaremos a los representantes del mencionado organismo para hablar sobre todos estos temas, nos interesa mucho la opinión que ustedes tengan sobre el particular.

El trabajo se está desarrollando de esta manera.

SEÑOR NEGRO.- Queremos consultar a los miembros de la Comisión de Constitución y Legislación acerca de la noticia de que en el día de hoy el Poder Ejecutivo habría enviado un proyecto de ley al Parlamento relativo a la creación del Ministerio de Justicia.

SEÑOR PRESIDENTE.- Hemos tomado noticia de ello a través de la prensa, pero no de manera oficial, porque a este ámbito no ingresó nada.

SEÑOR NEGRO.- Como agremiación de Fiscales hemos pensado en lo que significa la ubicación institucional del Ministerio Público. Actualmente, nuestra Asociación pertenece al Ministerio de Educación y Cultura, más allá de que creemos que no debería ser así. Estamos convencidos también de que, si bien este tema de la ubicación institucional del Ministerio Público no hace a la reforma, deberá ser definido por el sistema político. Creemos que el Ministerio Público –independientemente de su ubicación institucional– ha demostrado que a lo largo de cien años de historia ha cumplido con sus tareas con absoluto profesionalismo y que ha actuado de manera independiente, de acuerdo con los objetivos y planeamientos de la Ley Orgánica que lo gobierna.

SEÑOR PASQUET.- A propósito de lo que acaba de expresar el doctor Negro, interpreto que la Asociación de Magistrados Fiscales del Uruguay considera que el Ministerio Público no debe formar parte del Ministerio de Educación y Cultura, y que la referencia es específica a ese Ministerio y no al hecho de integrar la estructura orgánica del Poder Ejecutivo. Si no entendí mal, la Asociación de Magistrados Fiscales no tendría inconveniente en seguir formando parte del Poder Ejecutivo; simplemente, hace cuestión de pertenecer al Ministerio de Educación y Cultura, pero si estuvieran bajo la órbita de otra Secretaría de Estado, no los afectaría y no estarían en contra de esa posibilidad. Me gustaría saber a qué

se debe el cuestionamiento específico que nuestros invitados realizan sobre la adscripción al Ministerio de Educación y Cultura.

SEÑOR ARAÚJO MENA.- En el año 2007 nos dimos una discusión muy intensa sobre el tema y recogimos la opinión de todos los Fiscales con competencia penal en el país –integrantes de la Asociación en aquel momento–, a efectos de fijar una postura respecto a la ubicación institucional del organismo en vistas a una eventual reforma del Código del Proceso Penal. En ese momento adoptamos una decisión que no hemos revisado, pese a los distintos planteamientos del gremio. Es más, como estos planteamientos no demandaron resolución no fueron objeto de tratamiento; en caso contrario, nos hubiéramos abocado a revisar esa posición adoptada.

¿Cuál fue la posición a la que se arribó en el 2007? ¿Qué se resolvió por parte de la asamblea de Fiscales? Sosteníamos que debíamos tener una postura fuera del Poder Ejecutivo; no en un Ministerio en particular, con mayor o menor dependencia, sino fuera de él, como un organismo extra poder, descentralizado, con un mayor o menor grado de desconcentración, pero tendiendo a la separación de ese Poder.

Ese planteo, que fue adoptado hace cuatro años, ha merecido algunas observaciones. Creo que debemos estudiarlo –aún no lo hemos hecho–, pero seguramente, ante el requerimiento que se nos hace hoy, nos pondremos en movimiento para reanalizar la situación actual. Como dije, más de un Fiscal nos ha planteado una inquietud en ese sentido.

Eso es lo que ha ocurrido en cuanto a la situación institucional por parte de la Asociación.

SEÑOR PRESIDENTE.- Quisiera formular una pregunta.

Es evidente que, de aprobarse el Código del Proceso Penal, el Fiscal va a adquirir un papel mucho más activo en todas las causas, con un carácter público que en muchos casos va a ser notorio, no muy lejos de la visibilidad que tienen hoy los Fiscales.

¿Ustedes tienen estudiado ese tema? ¿Puede significar la necesidad de aprobar algún tipo de normas que regulen la acción pública de los Fiscales? ¿Existe la posibilidad de que se politice la acción de las Fiscalías como consecuencia de este nuevo rol?

Evidentemente, esto significa un cambio total en la participación del Fiscal en los procesos. Tenemos la experiencia de otros países, donde no solamente se politiza, sino que además comparte el sistema; no es un hecho que sea cuestionado por el sistema.

Para terminar de formular la pregunta, recuerdo que en algún momento del actual sistema se había hablado de la posibilidad de reglamentar por ley la actuación de los Fiscales, si ellos podían hacer declaraciones públicas y si podían referirse públicamente a los procesos en los que estaban involucrados.

Me parece que con mucha más razón nos podemos hacer las mismas preguntas cuando entre en vigencia este nuevo Código. Y, en ese sentido, creo que es mejor prevenir que luego salir a remendar la ley, dejar aclarado de entrada cuál va a ser este protagonismo y qué límites va a tener.

SEÑOR FERNÁNDEZ DOVAT.- He estudiado Derecho Comparado. En Chile hay un instituto que estudia toda la reforma en Latinoamérica. Ellos han visto que ha habido un cambio de paradigma, eso significa que el Ministerio Público ya no es una Magistratura que refleja la de los Jueces, ya no son más “pequeños Jueces”. Ahora tienen un protagonismo político, no en el sentido partidista, sino político de persecución penal, es decir, política que tiene que ver con el interés general y no con el gobierno de turno. Es difícil separarlo, pero evidentemente, ese tema implica una nueva manera de actuar del Ministerio Público. Y, como contrapeso, va a necesitar controles, no solo del jerarca, sino que también puede haber controles políticos. Por ejemplo, el Parlamento puede legislar para que el Ministerio Público rinda cuentas de su gestión, y si hay excesos, contrarrestarlos. Va a tener mayor control que el que tiene ahora. Ya no es más una función específicamente técnica, es técnica, pero con un matiz político, porque tiene que seleccionar casos, decidir que hay que perseguir un flanco delictivo y, entonces, dejar otra cosa de lado. Eso es política, no de gobierno, sino de persecución penal.

SEÑORA EDELMAN.- Aprovecho la pregunta formulada para hacer una consideración general acerca de la estructura interna del Ministerio Público. Sin duda, la reforma implica un cambio sustantivo en la estructura interna del Ministerio Público, como por ejemplo en lo que tiene que ver con la capacitación, porque el Fiscal va a adquirir protagonismo y necesitará manejarse con otros subsistemas dentro del Estado, por lo que requerirá toda una infraestructura nueva.

Ahora bien, el punto en cuestión acerca de la visibilidad del Fiscal y su relacionamiento con el sistema político y el policial, evidentemente tendrá que ser objeto de una reglamentación, porque entendemos que debe poder expresar qué está haciendo. No hay mejor forma de controlar que transparentar los procedimientos. En su momento, nos opusimos a que se reglamentara aún más la posibilidad que tenían los Fiscales de expresarse y de explicar qué estaban haciendo, evidentemente que todo dentro de los límites que indican la reserva de una investigación policial. No lo hemos considerado puntualmente, pero es evidente que dentro del nuevo perfil que va a adquirir el Fiscal, habrá que reglamentar todas esas cuestiones, porque es necesario que él pueda dirigirse directamente a otras autoridades y manejar con la sociedad toda la tarea que desarrolla, ya que, además, ese es su cometido.

SEÑOR NEGRO.- Con respecto a este tema, es bueno recordar que en un sistema de corte inquisitivo como el actual, en que el Poder Judicial funciona como centro de recepción de las denuncias y de actuación por la policía de investigaciones, etcétera, se ha dado un mecanismo de comunicación con la sociedad a través de una oficina de prensa, que se ha implementado con éxito y ha funcionado bien, teniendo al doctor Raúl Oxandabarat, Director de la División de Comunicación Institucional de la Suprema Corte de Justicia, como un buen comunicador de esos temas. Entonces, de producirse un cambio de posicionamiento del Ministerio Público, tendría que desarrollar funciones que hoy cumplen los Jueces –lo que, a nuestro entender, debe cambiar–, por lo que podría tener un espejo en el modelo que ha implementado la Suprema Corte de Justicia. Esa podría ser una solución.

SEÑOR FERNÁNDEZ DOVAT.- Este tema no es de nuestra responsabilidad, porque se tendrá que rendir cuentas al Parlamento. De modo que no es una carta en blanco para que hagamos lo que queramos; la ley tendrá que reglamentar debidamente esa parte.

SEÑOR PRESIDENTE.- En definitiva, este es un tema que merece atención, pero no hay una suerte de anteproyecto de reglamentación. ¿Es así?

SEÑORA EDELMAN.- En el proyecto de Ley Orgánica que elaboró la Asociación de Magistrados Fiscales del Uruguay, se preveía un área de prensa o de vinculación del Ministerio Público con la sociedad toda. En aquel entonces ya habíamos visto que es fundamental la forma en que, muchas veces, se comunican las resoluciones judiciales o las que adoptan los miembros del Ministerio Público. De modo que hay alguna previsión. De todas maneras, pensamos que hay que redimensionar ese proyecto a la luz del nuevo proyecto de Código del Proceso Penal, porque todavía no estaba a consideración cuando se elaboró el proyecto de Ley Orgánica.

Si tuviera que resumir el objetivo de esta comparecencia, diría que los Fiscales apoyamos este proyecto de ley de reforma del Código, que estamos dispuestos a asumir los desafíos que presenta para nosotros y que tenemos un cuerpo técnico preparado para capacitarse, pero debe quedar claro que si no se dotan los instrumentos y recursos necesarios, la reforma está condenada a no salir, pues su éxito dependerá de la fortaleza del Ministerio Público.

Nuestro compromiso es saber lo máximo, pero también debe quedar claro que sin los recursos necesarios y dependiendo solamente de la buena voluntad del operador, esto no va a funcionar, porque se trata de un cambio muy grande, tanto desde el punto de vista estructural como de funcionamiento del sistema penal.

SEÑOR MICHELINI.- Creo que la observación que se hizo amerita verter una opinión.

Está claro que ustedes apoyan la reforma del Código del Proceso Penal y que se necesitan recursos. Pero también queda claro que va a haber reglamentaciones; el tema es si algún aspecto relacionado con los Fiscales tiene que estar regido por ley, algo que no esté incluido en el Código y que se necesite que figure en una ley o en un Capítulo separado del Código, aunque no creo que sea bueno acoplarlo, y quizás sea mejor en una ley aparte. Me refiero a que más allá de que el Poder Ejecutivo reglamente una serie de detalles –que va a tener que reglamentar, y está bien que así lo haga porque habrá que hacer ajustes y no vamos a estar elaborando leyes todos los días–, algunos aspectos

esenciales tanto del comportamiento de los Fiscales como de su relacionamiento con otras entidades, posiblemente tengan que estar regulados por ley y no por decreto.

Eso habrá que pensarlo y todo lo que puedan avanzar en ese aspecto va en una buena dirección.

SEÑOR NEGRO.- Efectivamente, creemos que para redimensionar el Ministerio Público hay muchos aspectos que deben tener una regulación legal. Eso nos remite al tema de la reformulación de una Ley Orgánica.

La doctora Edelman dijo que en su momento la Asociación había implementado un proyecto para ser considerado a nivel legislativo, en el cual se trabajó con mucho ahínco, y a nuestro juicio fue una muy buena labor. Pero ya han transcurrido muchos años desde ese proyecto, han pasado muchas cosas –como este proceso de reforma– y la entidad e importancia de la reforma que se plantea ha superado, sin lugar a dudas, aquel proyecto de reforma que en su momento se había presentado. La nueva realidad nos obliga a reglamentar legalmente la tarea de un Ministerio Público que va a tener, entre otras funciones, nada más ni nada menos que la de dirigir la investigación de la Policía. Ese único hecho, de por sí, amerita que una Ley Orgánica establezca concretamente los márgenes de actuación del Ministerio Público, porque no puede ser que tenga una política de dirección de la investigación policíaca en Cerro Largo y otra diferente en Las Piedras. La Ley Orgánica tendrá que tener en cuenta, necesariamente, estas cuestiones; de eso no tenemos ninguna duda.

SEÑOR PRESIDENTE.- Agradecemos la presencia de nuestros invitados y les aclaramos que si tienen alguna otra opinión para hacernos llegar, la pueden enviar por escrito. Si creen que están en condiciones de hacer algún aporte sobre la reforma del Código vigente –iniciativa que vamos a estar considerando en el Senado dentro de aproximadamente un mes–, también es bienvenida su opinión, sin perjuicio de que puedan comparecer en estos días en la Cámara de Representantes.

SEÑOR ARAÚJO MENA.- Los agradecidos somos nosotros. Queremos señalar que vamos a considerar lo manifestado por el señor Senador Michelini y nos pondremos a estudiar lo referido al Código Penal, que aún no había sido objeto de análisis. Desde ya les adelantamos que tanto en ese como en cualquier otro tema, quedamos a las órdenes en contacto directo con la Secretaría.

(Se retira de Sala la delegación de la Asociación de Magistrados Fiscales del Uruguay)

Rectángulo redondeado: MATERIALES APORTADOS POR LA ASOCIACIÓN DE MAGISTRADOS FISCALES DEL URUGUAY (AMFU)

Montevideo, de junio de 2011.

Ante las manifestaciones de dos Señores Ministros de la Suprema Corte de Justicia, Dres. Leslie Van Rompay y Jorge Rubial Pino, y de la Señora Ministra de Tribunal de Apelaciones, Dra. Selva Kleet, efectuadas en el Parque Policial de Solymar con fecha 7 de julio de 2011, la Asociación de Magistrados Fiscales del Uruguay (AMFU) cree oportuno efectuar las siguientes puntualizaciones:

1) *"Los fiscales no están capacitados para afrontar la tremenda responsabilidad"* que les otorgará la reforma procesal, habría afirmado el Sr. Presidente de la Corporación, Dr. Van Rompay. No podemos más que rechazar tales conceptos. Desde hace ya dos décadas los fiscales penales participamos directamente en la investigación judicial, solicitando pruebas, controlando su diligenciamiento, solicitando archivos y procesamientos. Y a tal extremo llega la intensidad de nuestra intervención, que no se registran ya enjuiciamientos de oficio en nuestro País (lo que se acepta pacíficamente por nuestros tribunales), tornándose el pedido fiscal de archivo en un dictamen verdaderamente vinculante para los jueces. Esta dinámica de trabajo, además ha llevado a los fiscales a desempeñar sus funciones en estrecha relación con la policía. De manera que ya hemos adquirido experiencia como para afrontar el nuevo rol de director de la indagatoria preliminar en un proceso penal acusatorio. Por lo demás, desde la sanción del código proyectado hasta su implementación en toda la República, va a transcurrir un lapso lo suficientemente extenso como para perfeccionar la capacitación de los fiscales, pero también la de los jueces y defensores con competencia penal.

2) Luego, se sostiene por parte del Dr. Van Rompay que los fiscales son funcionarios que dependen del Poder Ejecutivo y no le ofrecen (como sí parecen hacerlo los jueces) *"las mayores garantías"* de objetividad e imparcialidad.

El Ministerio Público en nuestro País integra el Poder Ejecutivo. Dicha ubicación institucional (y mas allá de las opiniones que existen al respecto, dentro de las cuales está la que defiende nuestra Asociación), no ha sido nunca obstáculo para que los fiscales se desempeñen con absoluta independencia técnica, existiendo sobrados ejemplos de dictámenes fiscales contrarios a las posiciones o intereses adoptadas por los gobiernos de turno. Esa objetividad está garantizada, además, por la forma de designación de los fiscales, que requiere venia del Senado con mayoría especial, así como por la inamovilidad en sus cargos, ambas consagraciones de rango constitucional. Pero es preciso no confundir objetividad con imparcialidad. El perfil del fiscal en el sistema acusatorio exige la característica de *objetividad* y buena fe procesal, aunque no *la imparcialidad,* característica propia del Juez o Tribunal, la que justamente se logra plenamente en un sistema acusatorio como el proyectado.

3) Seguidamente al Sr. Presidente de la Suprema Corte de Justicia le preocupa que el nuevo orden procesal prive *de toda iniciativa probatoria al Juez, quien asistirá impávido al desarrollo del proceso.*

En este aspecto vale aclarar que en la reforma proyectada muy lejos está el juez de asistir al proceso de la forma en que la califica el Dr. Van Rompay. En efecto, en la etapa preliminar o preparatoria los fiscales recogerán la información y elementos probatorios necesarios para preparar la actuación en el juicio. En esta etapa se necesita la autorización del Juez para aquellas diligencias que implican restricciones de los derechos fundamentales de las personas. El Juez entonces tiene amplias potestades de control de esa actuación fiscal y tiene que resolver los incidentes que planteen las personas afectadas en sus derechos. En todos los sistemas acusatorios se prevé una etapa intermedia en la que hay un Juez de garantías que tiene amplios poderes para fijar el objeto de la contienda penal, rechazar pruebas ilícitas, dilatorias o manifiestamente impertinentes. Y también el anteproyecto hoy a estudio del Parlamento le asigna al Juez esas funciones. Ahora bien, en el juicio propiamente dicho, para asegurar la imparcialidad objetiva del tribunal, la "igualdad de armas" -corolario del principio de igualdad procesal- y la efectiva aplicación del

principio de inocencia, los sistemas procesales que vemos en el Derecho Comparado *no dan iniciativa probatoria al Tribunal,* con excepción de la facultad de efectuar preguntas aclaratorias a testigos, peritos e imputados y de inspección judicial para corroborar la versión de los declarantes.

4) Por último, respecto a que *"En Estados Unidos, Inglaterra* o *Canadá, defensores a ultranza del sistema acusatorio están repensando ese régimen"* atribuida la Dra. Kleet, recordemos que el modelo acusatorio adversarial de los países mencionados, desde hace unas décadas efectivamente ha venido experimentando reformas. Aunque muy distante se encuentran estos sistemas de la pretensión de virar hacia sistemas de corte inquisitivo, como los que parecen defender algunas autoridades del Poder Judicial. De lo que trata es de asignar al Juez o Tribunal, en las etapas previas al juicio, poderes de dirección judicial. Tendencia que en Derecho Comparado, siguen tanto Estados Unidos, Europa y América latina.

Por la Asociación de Magistrados Fiscales del Uruguay:

Dr. ARIEL CANCELA

Secretario

DR. HUGO ARAUJO

Presidente

PROYECTO DE PRESUPUESTO PARA LA REFORMA PROCESAL PENAL ASOCIACIÓN DE MAGISTRADOS DEL MINISTERIO PÚBLICO Y FISCAL

SIONES PREVIAS:

El proyecto que hoy se pretende presupuestar es fruto del trabajo desarrollado por la Comisión creada por la Ley N° 17.897, de 14 de setiembre de 2005, denominada de Humanización del Sistema Penitenciario. Dicha Comisión, elaboró en una primera fase las "Bases para la reforma del Proceso Penal", para luego abocarse a la elaboración de un Anteproyecto de Código Procesal Penal.

Se integró con un representante del Poder Ejecutivo que la presidió, uno de la Suprema Corte de Justicia, de la Fiscalía de Corte, de la Universidad de la República, de la Asociación de Magistrados Fiscales, de la Asociación Magistrados Judiciales, de la Asociación de Defensores de Oficio, del Colegio de Abogados del Uruguay, de la Asociación de Funcionarios Judiciales, de la Asociación de Actuarios Judiciales y del Ministerio de Economía y Finanzas.

Luego de una ardua labor desarrollada durante más de tres años se logró consensuar un proyecto que toma como fuente los modelos más modernos de la región, así como los antecedentes de proceso oral que existe en nuestro país como lo es el Código General del Proceso.

Asistimos a una oportunidad histórica, donde la academia, los operadores jurídicos y demás intervinientes del sistema de Justicia lograron dejar de lado sus posiciones sectoriales para dar cima a un proyecto colectivo que nos colocará a la altura de los demás países de la región y el mundo.

Supone un cambio trascendente e integral del actual sistema de persecución penal, indispensable a la hora de adaptar nuestra legislación a los estándares mínimos que rigen en la materia. En este sentido, bueno es destacar que Uruguay es el único país de América que no ha consagrado una reforma de su sistema procesal penal, con las consecuencias que esto trae aparejado en relación a la imagen internacional del país y a las exigencias de los organismos internacionales.

LOS NUEVOS DESAFIOS:

Se erige así el proceso como una verdadera contienda de partes, donde el Juez recobra su rol de tercero imparcial que decide el conflicto planteado entre actor (Ministerio Público) y demandado (Imputado).

Esto supone una redefinición de roles y funciones dentro del proceso penal, asumiendo en este sentido el Ministerio Público un gran desafío, ya que además de las tareas meramente requirentes se le agregan la actividad investigativa y probatoria.

El Ministerio Público es el titular de la investigación preliminar y de la acción pública, lo que implica un contacto directo y permanente con la policía y demás organismos del Estado, a fin de orientar y dirigir la investigación, para preparar adecuadamente su acusación. Para ello es necesario dotarlo de potestades para relacionarse directamente con otros organismos y tener un mínimo de asesores en materias vinculadas a la investigación, de tal manera de acompasar la agilidad e informalidad que caracterizan la etapa de preparación del juicio.

Resulta indispensable contar con una infraestructura edilicia adecuada y personal administrativo competente para interrogar a víctimas y testigos, así como para recibir denuncias, tareas todas que formarán parte de sus nuevas funciones.

Teniendo en cuenta estas atribuciones, la Asociación de Magistrados Fiscales propone la creación de **una comisión remunerada, que tenga por cometido la instalación y monitoreo de la reforma**, para la cual se sugiere una integración interdisciplinaria a fin de contemplar no sólo los aspectos jurídicos sino también logísticos.

Dicha Comisión además podrá oficiar de nexo con la Suprema Corte de Justicia y el Ministerio del Interior para coordinar esfuerzos.

Como en la mayoría de los países, se ha consensuado que la instauración de la reforma **se haga en forma gradual y por zonas del país**, aspecto que permite ir supervisando la forma en que se va desarrollando y detectando las falencias a fin de poder ir solucionándolas sobre la marcha.

Acompañando todos los pasos y procesos de la reforma, debe existir una **Unidad de Capacitación**, la que estaría dotada de las suficientes facultades para realizar convenios con otros Ministerios Públicos y organismos internacionales, y así afrontar los procesos de formación que deberán ser realizados tanto en forma previa como posterior a la misma.

Es imprescindible contar con una **Unidad de Informática,** dotada de equipos y personal técnico adecuados a los requerimientos de la estructura proyectada, a saber ingenieros en sistemas y analistas programadores.

La reforma implica también una **reestructura de la plantilla administrativa** procurando el ingreso y capacitación adecuada de los funcionarios, con vista a las nuevas y distintas funciones que acompañarán las tareas asignadas a los Fiscales (tomar declaraciones a víctimas, testigos, indagados, dominio informático, etc.).

En cuanto a **las creaciones de Fiscalías,** se entiende que mínimamente debe alcanzarse una simetría con el Poder Judicial, la que resultará de toda forma insuficiente dada las nuevas tareas que se asumirían, por lo que como criterio básico se entiende necesaria la existencia de 2 (dos) Fiscalías por cada localidad en la que hoy tenga asiento una sede del Ministerio Público. De esta forma se evita que un único Fiscal tenga a su cargo turnos permanentes, esto es los 365 días del año.

Se han tenido en cuenta cifras poblacionales, estadísticas de la Suprema Corte de Justicia, ubicación geográfica, volumen y complejidad del trabajo en cada una de la sedes, entre otros aspectos, para en definitiva proponer la creación de un número básico de **35 (treinta y cinco) Fiscalías, 12 (doce) Adjuntos Departamentales y 48 (cuarenta y ocho) cargos de Secretarios Letrados para todo el interior del país, así como 22 (veintidós) Fiscalías Nacionales en lo Penal, 22 (veintidós) Fiscalías Adjuntas y 58 (cincuenta y ocho) cargos de Secretarios Letrados para Montevideo.**

Como puede apreciarse se debería incrementar el número de Fiscales, Fiscales Adjuntos y Secretarios Letrados (a quienes se propone denominar Fiscales Adscriptos). Recordamos además que las Fiscalías del Interior tienen competencia, además de la materia penal, la civil, de familia, violencia doméstica y aduana.

A su vez, el equipo del Ministerio Público en cada turno debe contar con un mínimo de dos personas, es decir por cada Fiscal Letrado -por lo menos- un Fiscal Adscripto (hoy Secretario Letrado). Ese número de funcionarios técnicos será variable, dependiendo de la sede que se trate en cuanto a población de la jurisdicción y complejidad de las tareas.

Deberá oportunamente estudiarse la posibilidad (en aquellos lugares del Interior que lo ameriten) de creación de cargos intermedios entre el de Fiscal Adscripto o Secretario Letrado y el Fiscal titular de la sede, cuya denominación sería la de Fiscales Adjuntos Departamentales (equiparados a la remuneración de Jueces de Paz Departamentales del Interior, art. 85, Ley Nº 15.750, de 24 de junio de 1985, y por consecuencia, con una remuneración situada en el punto intermedio entre los Fiscales Adjuntos de Fiscalías Nacionales y Secretarios Letrados, art. 407, de la Ley Nº 15.809, de 8 de abril de 1986).

Dichos cargos se constituirían en un nuevo escalón en la carrera para los funcionarios técnicos del Ministerio Público, a la vez que implicarían una mayor responsabilidad y dotación presupuestaria para quienes los ocupen, de acuerdo con el criterio rector que de los Escalafones de la Administración Pública se hace en el art. 29 de la Ley N° 15.851, de 24 de diciembre de 1986: *"Una serie* de *cargos es el ordenamiento jerárquico* de *clases* de *cargos* de *análoga naturaleza diferenciados entre sí por su nivel* de *complejidad, jerarquía y responsabilidad".*

Se sostiene como concepto fundamental, el de mayor responsabilidad en la especialización técnica de forma gradual y progresiva, dirigida a la dignificación de la función y dinamismo de la carrera funcional; una estructura piramidal con la mayor cantidad de grados, y diversidad suficiente de cargos intermedios, para que no se produzca el "cuello de botella" existente en la actualidad, de amplia base con escasas posibilidades de ascenso.

Estos cargos se crearían solamente en aquellas sedes que detenten la calidad de capital departamental, o en ciudades con alta densidad poblacional y especial complejidad (área metropolitana, ciudades fronterizas, y otras de similares características).

En base a los datos y criterios ya referidos, puede advertirse en el listado de sedes departamentales adjunto, con excepción de Montevideo, la posibilidad de distinguir al menos tres categorías de Fiscalías.

-**Una primera categoría** de *ciudades que no son capitales departamentales y poseen menor volumen* de *trabajo* como: **Bella Unión, Young, Carmelo, Dolores, Rosario, Paso de los Toros, San Carlos, Chuy, Río Branco y Atlántida**. Entre ellas además hay que distinguir las *fronterizas con la República del Brasil,* las que por su especial ubicación cuentan con niveles importantes de asuntos aduaneros. Allí se justificaría la incorporación de un Secretario Letrado o Fiscal Adscripto más. Por tanto, mientras sedes como Young, Carmelo, Dolores, Rosario, y Paso de los Toros contarían con dos Fiscales y dos Secretarios Letrados o Fiscales Adscriptos. En tanto, Río Branco, Bella Unión y Chuy tendrían también dos sedes fiscales pero con tres Secretarias Letradas. San Carlos, a pesar de no ser fronteriza, por su población y volumen de trabajo ameritaría también la provisión de tres Secretarios.

-**En el segundo tramo** estarían las *ciudades capitales de departamento con poblaciones de relativa importancia:* **Artigas, Fray Bentos, Mercedes, Colonia, San José, Trinidad, Florida, Durazno, Canelones, Melo, Tacuarembó, Rocha, Minas y Treinta y Tres**. En todas ellas, se plantea la creación de un turno más allá de los actualmente existentes y de uno o dos Secretarios Letrados más de los que correspondería a cada Fiscal.

-**En la tercera franja** se encuentran aquellas *ciudades capitales de mayor población y complejidad:* **Paysandú, Salto, Rivera y Maldonado** y las que sin ser capital de departamento constituyen lo que se ha dado en llamar el Área Metropolitana: **Las Piedras, Pando, Ciudad de la Costa y Ciudad del Plata-Libertad**. Para ambas categorías se prevé la creación de un turno más allá de los actualmente existentes, así como más cargos técnicos (Fiscales Adjuntos Departamentales y Secretarios Letrados) que el número de Fiscalías, y como mínimo. En Ciudad del Plata-Libertad, el creciente número de habitantes amerita la existencia de cuatro turnos de Fiscalías y la asignación de una Secretarla Letrada a cada una de ellos.

-**En Montevideo**, deben existir, al menos **una sede fiscal por cada sede judicial con competencia penal**, y en cada una de ellas la provisión de un cargo de Fiscal Adjunto de Fiscalía de la Capital y 2 (dos) Secretarios Letrados o Fiscales Adscriptos.

COLOFÓN

Debemos señalar que ningún proceso de reforma como el que se pretende encarar, llega a buen puerto únicamente con la modificación de un Código. Supone **un cambio cultural**, donde los operadores deben asumir con responsabilidad el nuevo rol que se les asigna, y esto sólo podrá realizarse con un proceso previo y permanente de capacitación, con una correcta y adecuada dotación de infraestructura, recursos humanos y materiales que hagan viable el cambio propuesto.

La experiencia internacional demuestra que los procesos reformistas fueron precedidos de cambios estructurales en los Ministerios Públicos, y en algún caso como el de Chile, su propia creación.

Y en todos ellos, esta institución pasó a ser **el nuevo eje del paradigma del enjuiciamiento criminal.**

Destacamos además, lo establecido en la Comisión de la Reforma del Código del Proceso Penal, en su exposición de motivos: "... *El Ministerio Público, titular de la acción, es quien lleva adelante la investigación* en *los delitos* de *acción pública (Art. 44*) *para lo cual esta Comisión ha entendido que debe constituirse como un órgano autónomo. La mera atribución* de *la investigación al Ministerio Público sin esta transformación, no contemplaría adecuadamente la envergadura* de *esta función."*

Conviene precisar que las propuestas realizadas por esta Asociación, lo fueron sobre el estudio de un proyecto de ley aún no discutido a nivel parlamentario, por lo que las eventuales modificaciones que se introduzcan en el ámbito legislativo condicionarían las creaciones de cargos que en el presente se estiman.

Es obligación estar preparados y este trabajo sólo pretende contribuir a la previa y necesaria discusión que sobre el tema debemos darnos.

<u>Fiscalías departamentales</u>

1) Artigas:

2 Fiscalías

3 Secretarios Letrados

Creación de 1 turno de Fiscalía y 2 cargos de Secretario Letrado

2) Bella Unión:

2 Fiscalías

3 Secretarios Letrados

Creación de 1 turno Fiscalía y 2 cargos de Secretario Letrado.

3) Canelones:

3 Fiscalías

4 Secretarios Letrados

Creación de 1 Turno de Fiscalía y 2 cargos de Secretario Letrado.

4) Las Piedras:

4 Fiscalías

2 Fiscales Adjuntos Departamentales

3 Secretarios Letrados

Creación de 1 turno Fiscalía y 2 cargos de Fiscal Adjunto Departamental.

5) Pando:

3 Fiscalías

4 Secretarios Letrados

Creación de 1 turno de Fiscalía y 2 cargos de Secretario Letrado.

6) Ciudad de La Costa:

3 Fiscalías

4 Secretarios Letrados

Creación de 1 turno de Fiscalía y 2 cargos de Secretario Letrado.

7) Atlántida:

2 Fiscalías

2 Secretarios Letrados

Creación de 2 turnos de Fiscalía y 2 cargos de Secretarios Letrados

8) Melo:

3 Fiscalías

4 Secretarios Letrados

Creación de 1 turno de Fiscalía y 2 cargos de Secretario Letrado

9) Río Branco:

2 Fiscalías

3 Secretarios Letrados

Creación de 1 turno de Fiscalía y 2 cargos de Secretario Letrado

10) Colonia:

2 Fiscales

3 Secretarios Letrados

Creación de 1 Turno de Fiscalía y 2 cargos de Secretario Letrados

11)Carmelo:

2 Fiscalías

2 Secretarios Letrados.

Creación de 1 turno y 1 cargo de Secretario Letrado.

12) Rosario:

2 Fiscalías

2 Secretarios Letrados.

Creación de 1 turno y 1 cargo de Secretario Letrado.

13) Durazno:

3 Fiscalías

4 Secretarios Letrados

Creación de 1 turno de Fiscalía y 2 cargos de Secretario Letrado

14) Flores:

2 Fiscalías

3 Secretarios Letrados.

Creación de 1 turno Fiscalía y 2 cargos Secretario Letrado.

15) Florida:

3 turnos de Fiscalías

4 Secretarios Letrados.

Creación de 1 Turno de . Fiscalía y 2 cargos de Secretario Letrado.

16) Maldonado:

4 Fiscalías

2 Fiscales Adjuntos Departamentales

3 Secretarios Letrados

Creación de 1 turno Fiscalía y 2 cargos de Fiscal Adjunto Departamental.

17) San Carlos:

2 Fiscalías

3 Secretarios Letrados

Creación de 1 turno Fiscalía y 2 cargos Secretario Letrado.

18) Lavalleja:

3 turnos de Fiscalías

4 Secretarios Letrados

Creación de 1 Turno de Fiscalía y 2 cargos de Secretario Letrado.

19) Paysandú:

4 Fiscalías

2 Fiscales Adjuntos Departamentales

3 Secretarios Letrados

Creación de 1 turno Fiscalía y 2 cargos de Fiscal Adjunto Departamental.

20) Rocha:

3 turnos de Fiscalías

4 Secretarios Letrados

Creación de 1 Turno de Fiscalía y 2 cargos de Secretario Letrado.

21) Chuy:

2 Fiscalías

3 Secretarios Letrados

Creación de 1 turno Fiscalía y 2 cargos Secretario Letrado

22) Fray Bentos:

2 Fiscales

3 Secretarios Letrados

Creación de 1 Turno de Fiscalía y 2 cargos de Secretario Letrado

23) Young:

2 Fiscalías

2 Secretarios Letrados

Creación de 1 turno de Fiscalía y 1 cargo de Secretario Letrado

24) Rivera:

4 Fiscalías

2 Fiscales Adjuntos Departamentales

3 Secretarios Letrados

Creación de 1 turno Fiscalía y 2 cargos de Fiscal Adjunto Departamental.

25) San José:

3 Fiscalías

4 Secretarios Letrados

Creación de 1 turno de Fiscalía y 2 cargos de Secretario Letrado

26) Libertad y Ciudad del Plata:

4 Fiscalías

2 Fiscales Adjuntos Departamentales

2 Secretarios Letrados

Creación de 3 turno Fiscalía y 2 cargos de Fiscal Adjunto Departamental y 1 cargo de Secretario Letrado.

27) Salto:

4 Fiscalías

2 Fiscales Adjuntos Departamentales

3 Secretarios Letrados

Creación de 1 turno Fiscalía y 2 cargos de Fiscal Adjunto Departamental.

28) Mercedes:

3 Fiscalías

4 Secretarios Letrados (uno por cada turno penal y uno exclusivamente en civil)

Creación de 1 turno de Fiscalía y 2 cargos de Secretario Letrado

29) Dolores:

2 Fiscalías

2 Secretarios Letrados.

Creación de 1 turno y 1 cargo de Secretario Letrado

30) Tacuarembó:

3 Fiscalías

4 Secretarios Letrados

Creación de 1 turno de Fiscalía y 2 cargos de Secretario Letrado

31) Paso de los Toros:

2 Fiscalías

2 Secretarios Letrados

Creación de 1 turno Fiscalía y 1 cargo Secretario Letrado.

32) Treinta y Tres:

3 Fiscalías

4 Secretarios Letrados

Creación de 1 turno de Fiscalía y 2 cargos de Secretario Letrado

En suma se requiere la creación de 35 (treinta y cinco) tumos de Fiscales Letrados Departamentales, 12 (doce) Fiscales Adjuntos y 48 (cuarenta y ocho) cargos de Secretarios Letrados.

Montevideo

Para llegar a un total de 36 (treinta y seis) cargos de Fiscales Nacionales o de la Capital (que sería su correcta denominación), 36 (treinta y seis) cargos de Fiscales Adjuntos de Fiscalía Nacional o de la Capital, y 72 (setenta y dos) cargos de Secretarios Letrados.

Se propone la **creación de 22 (veintidós) cargos de Fiscales Nacionales o de la Capital, 22 (veintidós) de Fiscales Adjuntos de Montevideo o de la Capital y 58 (cincuenta y ocho) cargos de Secretarios Letrados.**

Respecto a las Fiscalías Especializadas en Crimen Organizado, dada la peculiaridad de las mismas, se sugiere la creación de idéntico número al de los Juzgados Especializados.